



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.122.2021

Łódź, 19 lutego 2021 r.

**Rada Powiatu
Radomszczańskiego**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 79 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920)

stwierdzam nieważność

§ 3 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku” uchwały nr XXVII/212/2021 Rady Powiatu Radomszczańskiego z dnia 14 stycznia 2021 r. zmieniającej Uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu Radomszczańskiego w 2021 roku.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 stycznia 2021 r. Rada Powiatu Radomszczańskiego podjęła uchwałę nr XXVII/212/2021 zmieniającą Uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu Radomszczańskiego w 2021 roku.

Uchwała została doręczona Wojewodzie Łódzkiemu w dniu 22 stycznia 2021 r.

Podjęcie przedmiotowej uchwały budziło wątpliwości organu nadzoru, co spowodowało wszczęcie postępowania nadzorczego i skierowanie do Rady Powiatu Radomszczańskiego zawiadomienia z dnia 5 lutego 2021 r. znak: PNIK-I.4131.122.2021. Zastrzeżenie dotyczyło zapisu § 3 uchwały, w którym Rada postanowiła, że uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku.

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁODZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/skrytka

www.lodzkie.eu

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie www.lodzkie.eu w zakładce ochrona danych osobowych.

Pismem z dnia 12 lutego 2021 r. znak: BR.0002.1.2021 Starosta Powiatu Radomszczańskiego i Przewodniczący Rady Powiatu Radomszczańskiego poinformowali, że zapis § 3 został wprowadzony do uchwały w oparciu o art. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461), zgodnie z którym przepisy art. 4 nie wyłączają możliwości nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Nadanie uchwałom mocy wstecznej wynikało z konieczności zapewnienia sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110 z późn. zm.), bowiem zachodziła konieczność zapewnienia tej możliwości od dnia 1 stycznia 2021 r. Jednocześnie wskazano, że w zmienianej uchwale doszło do omyłki, w wyniku której przyjęto stawkę przewyższającą maksymalną stawkę wynikającą z obwieszczenia Ministra Finansów z dnia 23 lipca 2020 r. Omyłka ta spowodowała konieczność sprostowania podjętej przez Radę uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu Radomszczańskiego w 2021 roku. Natomiast ustalenie daty wejścia w życie omawianej uchwały zgodnie z jej § 3, tj. po upływie 14 dni od daty ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku, jak wyjaśniono, stanowi wyraz dbałości o konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez powiat i nie pozostaje w sprzeczności z zasadami demokratycznego państwa prawnego. Złożone wyjaśnienia nie zostały uznane przez organ nadzoru za wystarczające.

Organ nadzoru prezentuje w niniejszej sprawie następujący pogląd.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 88 stanowi, że warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego, jest jego ogłoszenie na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie. Przedmiotowa uchwała jest aktem prawa miejscowego, ponieważ zawiera normy prawne, które adresowane są do każdego mieszkańca powiatu znajdującego się w określonej w tej normie sytuacji. Zgodnie z treścią art. 44 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 920), zasady i tryb ogłaszania aktów prawa miejscowego określa ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszeniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461). W myśl art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

Jedną z konstytucyjnych zasad państwa prawnego, wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP, jest zasada niedziałania prawa wstecz. Zasada ta jest jednym z głównych gwarantów

demokratycznego państwa prawnego, umacnia pewność stanowionego prawa, a także pogłębia zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta nie ma jednak charakteru bezwzględnego, absolutnego i w sytuacjach nadzwyczajnych lokalny prawodawca może od niej odstąpić, np. gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Wyjątkiem od reguły wynikających z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych jest przepis art. 5, który dopuszcza możliwość nadania aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu zasady demokratycznego państwa prawnego. Wyjątku tego nie należy jednak interpretować rozszerzająco. Możliwość skorzystania z art. 5 ww. ustawy powinna mieć charakter nadzwyczajny, co potwierdza wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 3270/14. Podobnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, traktując odstępstwo od powyższej zasady jako wyjątek (wyrok TK z dnia 3 października 2001 r., K 27/01). Zgodnie z rozważaniami Trybunału Konstytucyjnego, zakaz *lex retro non agit* dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego. Odstąpienie od tej zasady dopuszczalne jest jedynie wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów, gdy jest to konieczne dla realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji (orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r., K 18/92; wyrok z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01; orzeczenie z dnia 19 października 1993 r., K 14/92; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99).

Rada Powiatu Radomszczańskiego w dniu 14 stycznia 2021 r. podjęła uchwałę nr XXVII/212/2021 zmieniającą Uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu Radomszczańskiego w 2021 roku. Przedmiotowa uchwała ogłoszona została w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 25 stycznia 2021 r. (poz. 313) co oznacza, że weszła w życie w dniu 9 lutego 2021 r. Mając na względzie, że Rada Powiatu Radomszczańskiego w § 3 tej uchwały postanowiła, że podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego i wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku, spowodowało, że Rada nadała przedmiotowej uchwale moc wsteczną, co narusza zasady prawidłowej legislacji i powoduje, iż adresaci norm prawnych zostali pozbawieni przewidzianego ustawowo okresu na dostosowanie się do obowiązującego prawa.

W złożonych przez Starostę Powiatu Radomszczańskiego i Przewodniczącą Rady Powiatu Radomszczańskiego wyjaśnieniach wskazano, że zapis § 3 został wprowadzony do uchwały w oparciu o art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów

prawnych, co wynikało z konieczności zapewnienia sprawnej realizacji zadań, o których mowa w art. 130a ust. 1 i 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym, od dnia 1 stycznia 2021 r. Wyjaśniono również, że realna wysokość kosztów usuwania i przechowywania pojazdów została ustalona dopiero w dniu 8 grudnia 2020 r., tj. w dniu zawarcia umowy z podmiotem wykonującym ww. usługi na rzecz Powiatu Radomszczańskiego, natomiast zmieniająca uchwała została podjęta na pierwszej (po zawarciu umowy) sesji, która miała miejsce w dniu 29 grudnia 2020 r. Omawianej uchwale zmieniającej uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu Radomszczańskiego w 2021 roku nadano w § 3 moc wsteczną, jako wyraz dbałości o konieczność zapewnienia ciągłości realizacji zadań przez powiat.

W ocenie organu nadzoru Rada Powiatu Radomszczańskiego nie wykazała w przedmiotowej sprawie, aby zostały spełnione przesłanki nadania uchwale mocy wstecznej, o których mowa w art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W szczególności Rada nie wykazała, aby zachodziła konieczność ochrony istotnego dobra i realizacji wartości konstytucyjnej, ocenianej jako ważniejsza od wartości chronionej zakazem retroakcji. Zdaniem organu nadzoru nie można uznać za usprawiedliwienie nadania uchwale mocy wstecznej fakt zawarcia umowy, ustalającej realną wysokość kosztów usuwania i przechowywania pojazdów, dopiero w dniu 8 grudnia 2020 r. W omawianej sytuacji nie ma również znaczenia niemożność wcześniejszego zawarcia takiej umowy, pomimo zainicjowania postępowania, polegającego na wyłonieniu wykonawcy usługi polegającej na usuwaniu i przechowywaniu pojazdów, w dniu 15 września 2020 r. Brak zapobiegliwości organu powiatu i zbyt późne podjęcie uchwały, z powodu braku ofert podmiotów zainteresowanych świadczeniem ww. usług na rzecz powiatu oraz z powodu uzyskania właściwej oferty dopiero podczas czwartego postępowania, nie może stanowić usprawiedliwienia dla nadania aktowi wstecznej mocy obowiązującej. Stanowisko takie znalazło potwierdzenie w judykaturze, np. wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2014 r., sygn. akt I OSK 96/14; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 6 czerwca 2019 r., sygn. akt II SA/Sz 402/19. Dodatkowo w orzecznictwie i doktrynie podkreśla się, że wsteczna moc obowiązywania dotyczyć może ewentualnie tylko przyznania praw. Wykluczyć trzeba natomiast możliwość zastosowania tej normy w sytuacji, kiedy nakładane są na adresatów uchwały obowiązki. Niewątpliwie w przypadku omawianej uchwały, na jej adresatów nałożone zostały obowiązki w postaci zobowiązania do uiszczenia opłaty w określonej uchwałą wysokości. Za nadaniem uchwale mocy wstecznej nie może także przemawiać konieczność zapewnienia ciągłości uregulowań w przedmiocie opłat za usuwanie z dróg i przechowywanie pojazdów na parkingu strzeżonym. Z zasady demokratycznego

państwa prawnego wynika zakaz obarczania obywateli skutkami zaniedbań organów władzy publicznej – jak postanowił NSA w wyroku z dnia 2 kwietnia 2014 r., I OSK 96/14. Mając na uwadze powyższe, w ocenie organu nadzoru nie zachodzą przesłanki uzasadniające nadanie przedmiotowej uchwale wstecznej mocy obowiązywania.

Reasumując, § 3 w zakresie wyrazów „z mocą obowiązującą od dnia 1 stycznia 2021 roku” uchwały nr XXVII/212/2021 Rady Powiatu Radomszczańskiego z dnia 14 stycznia 2021 r. zmieniającej Uchwałę w sprawie ustalenia wysokości opłat za usuwanie i przechowywanie pojazdów usuniętych z dróg na terenie Powiatu Radomszczańskiego w 2021 roku, w istotny sposób narusza prawo tj. art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co powoduje konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej wyżej części.

Stosownie do treści art. 79 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, uchwała organu powiatu sprzeczna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały.

Wobec powyższego wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego jest uzasadnione i należało orzec jak na wstępie.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od daty jego doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Tobiasz Bocheński

Do wiadomości:

Zarząd Powiatu Radomszczańskiego